ISSN (impreso) 0121-5167 / ISSN (en línea) 2462-8433





Artista invitada
Lucía Gómez
Árbol de la Vida No. 0595
Óleo sobre lienzo, técnica mixta

56 x 56 cm
2022

EDITORIAL

La Paz Total como política pública*

Germán Darío Valencia Agudelo[1] (Colombia)

[1] Director revista Estudios Políticos. Economista. Especialista en Gerencia Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Coordinador de Investigación del Instituto de Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52–21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co – Orcid 0000–0002–6412–6986 – Google Scholar https://scholar.google.es/citations?user=7Sm8z3MAAAAJ&hl=es

Cómo citar este artículo: Valencia Agudelo, Germán Darío. (2022). La Paz Total como política pública. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 65. https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01

Después de dos décadas de confrontaciones armadas internas y sin que se haya realizado ninguna propuesta concreta del Estado para realizar negociaciones políticas con las guerrillas en Colombia, se inició en 1981 una larga dinámica de procesos de paz. Ese año, el gobierno de Julio César Turbay (1978–1982) les propuso a todas las organizaciones insurgentes implementar una amnistía condicional —Ley 37 de 1981—, con la que abrió las puertas para incentivar los acercamientos, facilitar la dejación de armas y avanzar en la reinserción a la vida civil de excombatientes (Valencia, 2019, p. 144).

Desde aquel momento y hasta la fecha —diciembre de 2022—, el país ha mantenido

distintas iniciativas para construir la paz en todos los gobiernos nacionales, logrando hasta el momento varios pactos de paz que van desde la firma de cese al fuego y de hostilidades —como los que se vivieron en la década de 1980— hasta acuerdos comprensivos —como el que se dio con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC–EP) en 2016—, pasando, en especial, por las experiencias de desmovilizaciones armadas —individual o colectiva— mediante programas de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) —como los que se dieron con las exguerrillas en la década de 1990 o con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en la década del 2000— (Hincapié y Valencia, 2014; Valencia, 2019).

A pesar de estos esfuerzos de los distintos gobiernos por ponerle fin a todos los conflictos armados, hasta el momento no ha sido posible llegar a una situación de paz completa.[1] Han tenido que gobernar en una especie de alternancia entre guerra y paz, una situación repetitiva de búsqueda de salida negociada al conflicto con unos grupos armados, mientras se mantiene una confrontación violenta con otras agrupaciones (Valencia, 2013), incluso se tuvo la aparición de nuevas agrupaciones armadas ilegales. Esta última situación la hallamos a principio de 1990, en la que mientras se firmaban varios acuerdos de paz con las guerrillas se presentó el surgimiento y crecimiento del paramilitarismo; o como viene ocurriendo en este último lustro (2017–2022), en el que luego de la dejación de armas de las FARC–EP se asiste en este periodo de posacuerdo a un rebrote de las bandas criminales en todo el territorio nacional.

En este último periodo, el país ha visto cómo, luego de la salida de esta insurgencia de la guerra, diversos actores ilegales vienen disputándose el control territorial y las rentas criminales, aumentando la violencia contra la población civil y la cantidad de víctimas (Charry, 2016, p. 55). Desde 2017, Colombia ha experimentado un incremento generalizado en casi todas las variables con las que se hace seguimiento a la violencia: los asesinatos de líderes y lideresas y de excombatientes, las masacres, el desplazamiento forzado, el despojo forzado de tierras, los secuestros y la violación de derechos humanos (Pares, 2022).

En el último periodo el país se está convirtiendo, nuevamente, en lugar de miedo y zozobra para todas las poblaciones (Cudris y Barrios, 2018, p. 80; Indepaz, 2022, agosto 2). Organizaciones defensoras de derechos humanos (Human Rights Watch, 2022, agosto 19) o las que hacen seguimiento al conflicto, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), muestran cómo al inicio del gobierno de Gustavo Petro —agosto de 2022— en el país se reconocían, por lo menos, seis conflictos armados —o guerras—, cuyos teatros de confrontación más dinámicos son los departamentos de Antioquia, Arauca, Chocó, Cauca y Norte de Santander (Oquendo, 2022, agosto 9). Confrontaciones que tienen como principales responsables a los grupos armados organizados (GAO), como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las disidencias de las FARC y la Segunda Marquetalia —la cual es una resurgencia— y otros como el Clan del Golfo —grupo paramilitar que emergió luego del fracaso del proceso de Justicia y Paz, y que se autodenominan Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)—, La Oficina, Los Pachenca, Los Caparros, Los Rastrojos y Los Pelusos (Pares, 2022).

Ante esta grave situación pública —diagnosticada y reconocida por múltiples agencias—, el nuevo gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez han propuesto una

política de seguridad humana llamada Paz Total. Con ella buscan avanzar en el cierre —ojalá definitivo— de todas estas guerras actuales en el país. La dupla presidencial, desde la campaña a la Presidencia de la República, ha advertido que su gobierno propondrá procesos de diálogo para la negociación política y el sometimiento de los GAO, como lo expresó Gustavo Petro (2022, agosto 7) en su discurso de posesión:

> Convocamos a todos los armados a dejar las armas [...]. Que la paz sea posible. Tenemos que terminar, de una vez y para siempre, con seis décadas de violencia y conflicto armado. Se puede. Cumpliremos el Acuerdo de Paz, seguiremos a rajatabla las recomendaciones del informe de la Comisión de la Verdad y trabajaremos de manera incansable para llevar paz y tranquilidad a cada rincón de Colombia. Este es el Gobierno de la vida, de la Paz, y así será recordado.

Para cumplir esta propuesta de gobierno, ellos han elaborado y propuesto una política pública basada en cinco frentes de trabajo: el cumplimiento del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC–EP (2016); un diálogo de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN); el sometimiento a la justicia de las disidencias y reincidencias de las FARC, al igual que con las diversas estructuras criminales o GAO; y finalmente, el involucramiento de la sociedad civil en unos diálogos regionales. En síntesis, la política pública de Paz Total plantea que:

> El Gobierno Nacional podrá adelantar diálogos de carácter político en los que se pacten acuerdos de paz con grupos armados organizados al margen de la ley, que tengan un mando responsable y control territorial que les permita hacer operaciones militares sostenidas y concertadas. Por otra parte, el Gobierno podrá entrar en diálogos orientados al sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de alto impacto. Las disidencias o grupos armados post FARC podrán entrar en esta categoría, siempre y cuando pacten acuerdos que contribuyan a su desmantelamiento (Pares, 2022, p. 8).

El objetivo de este texto es presentar y analizar la propuesta de Paz Total como una política pública. Para la construcción del artículo se utilizó, en primera instancia, tanto el Proyecto de Ley del Senado (181 de 2022)— y de la Cámara Representantes (160 de 2022), presentado por el Gobierno nacional el 30 de agosto, como el texto definitivo de la Ley 2272 del 4 de noviembre de 2022. Asimismo, se recurrió a las entrevistas y notas de prensa sobre el tema y a las intervenciones públicas que los diversos funcionarios y congresistas relacionados con esta propuesta han realizado, por ejemplo, los pronunciamientos del Alto Comisionado para la Paz, Danilo Rueda (NotiCentro CM&, 14 de septiembre de 2022) o del presidente de la Comisión de Paz del Senado de la República, Iván Cepeda (Rodríguez Álvarez, 2022, septiembre 27); finalmente, una serie de textos que han aparecido en el contexto nacional sobre la discusión en torno a la idea de Paz Total —y que apoyan o critican esta idea—, que en todo caso aún se presenta como una política pública con carácter parcial, incipiente y cambiante (Medina, 2022).

La paz como política pública y como política de Estado

Por lo general, toda política pública se elabora retomando tres niveles de directrices

(Embid y Martín, 2018): la primera son los lineamientos supranacionales a todos los países que suscriben los tratados, convenios o acuerdos multilaterales; el segundo son los lineamientos de la Constitución Política y que guían cualquier decisión del Estado de forma particular; finalmente, una serie de normas previas y concomitantes en las que se fundamenta la nueva Ley que da origen a la política y debe dialogar con ellas. Siguiendo esta línea analítica se puede afirmar si la política es o no una política pública, pues debe existir un triple direccionamiento en el que se fundamenta y, en consecuencia, se habla de la exigencia que debe tener en su coherencia normativa.

En primer lugar, para el diseño de toda política pública los hacedores de políticas parten de los convenios internacionales que respaldan la acción estatal (Embid y Martín, 2018, p. 13). En el caso colombiano, en las últimas décadas las políticas de paz se nombran y sustentan en los Convenios de Ginebra y en los Protocolos Adicionales de 1977, los cuales advierten la obligación de los Estados y de los actores armados en la protección de civiles en los conflictos armados no internacionales. Estas normas son claras en obligar a los Estados a diseñar e implementar medidas para la protección de la población, trabajando para evitar fenómenos como el desplazamiento forzado y la violencia contra la población civil, intentando que reinen las acciones humanitarias (CICR, 2012).

Estos lineamientos llevaron a una concepción universal de trabajar por la seguridad humana desde 1994 —con el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994)—, poniendo énfasis en la responsabilidad que tienen los Estados de garantizar la vida de todos los seres humanos y el goce de los derechos de forma plena. Idea que ha posibilitado hablar de la seguridad humana como horizonte de cualquier sociedad y que ha permitido construir y posicionar, en casi todos los Estados, el refuerzo y el vínculo, de manera más profunda, con acuerdos universales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2015. Diecisiete objetivos en los cuales la humanidad debe concentrarse y desarrollar, teniendo como horizonte el año 2030 (ONU, s. f.). Precisamente, en el Objetivo 17 se enuncia la paz como una prioridad, la cual se vio reforzada en 2018 cuando —mediante la Resolución A/RES/73/1— se proclamó al periodo 2019–2028 como el Decenio por la Paz en honor a Nelson Mandela, lo que ha llevado a un fortalecimiento a los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para «redoblar esfuerzos por lograr la paz y la seguridad internacional».

En segundo lugar, toda política debe retomar en Colombia las ideas de la Constitución Política de 1991. El artículo 22 de este texto constitucional establece que «la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento», por lo tanto, ordenó a todos los gobiernos a comprometerse en el avance de un orden social justo y pacífico, y que debe incluir el enfoque de «seguridad humana», en tanto elemento sustantivo a la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos (López y Mantilla, 2022).

Lo anterior le da a la paz un carácter de política de Estado, la cual debe caracterizarse por ser permanente a todo gobierno que se rija bajo esta norma de 1991 (Vargas y Jaramillo, 2022, p. 29). De allí que algunos gobiernos, entre ellos el actual, estén pensando en la política de paz como política de Estado (Valencia, 2022, noviembre 22). Advierten de la necesidad que tiene el país de diseñar una norma que sirva de base para que cualquier presidente y su gabinete tengan claro que la prioridad es la construcción de la paz, que no dejen este principio constitucional a la

decisión del gobierno de turno, sino que como jefes de Estado y de Gobierno tengan la obligación y el poder para avanzar en esta misión.

Finalmente, en tercer lugar, la política pública se fundamenta en la normatividad vigente y debe dialogar con las normas que la acompañarán. Como se dijo, la Ley 2272 de 2022 es una norma que amplía, modifica y prorroga la anterior Ley 418 de Orden Público de 1997, la cual fue usada por diversos gobiernos, desde Ernesto Samper (1994–1998) hasta Gustavo Petro (2022–2006), para hablar de paz y proponer las políticas de Gobierno, y con ello mantener la seguridad y la defensa (Valencia, 2022, noviembre 22). Así ha ocurrido con las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, y por supuesto, con la más reciente, la Ley 2272 de 2022.

Los seis gobiernos desde 1997 hasta 2022 han hecho uso de ella: Ernesto Samper (1994–1998), por ejemplo, llamó a su apuesta Paz Integral y Diálogo Útil; Andrés Pastrana (1998–2002) propuso una paz basada en hechos; Álvaro Uribe (2002–2010) llamó a su política de Seguridad Democrática; Juan Manuel Santos (2010–2018) quiso construir una Paz Estable y Duradera; Iván Duque (2018–2022), a manera de crítica y queriendo rescatar los principios del uribismo, la llamó Paz con Legalidad; y finalmente, Gustavo Petro (2022–2026) la ha denominado Paz Total. A pesar de enfatizar algunos más en la guerra y la seguridad armada, cada gobierno ha trabajado en aplicar esta norma y tener una política de paz para su mandato (Valencia, 2022, noviembre 22).

Además de este importante antecedente normativo, la política pública de Paz Total se apoya en los desarrollos de políticas que recientemente se vienen trabajando en la implementación del Acuerdo Finalcon las FARC–EP (Gobierno Nacional y FARC–EP, 2016). Asuntos tan importantes en la esfera nacional —como el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) o los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)— están siendo desarrollados con una estructura normativa que apoya el cumplimento del Acuerdo Final (Chaverra, 2022); recordando, en todo caso, que el Estado tiene la obligación de ocuparse de ello, pues mediante el Acto Legislativo 01 de 2016, en su artículo 3, se habla de la necesidad de implementar en Acuerdo Final con los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y la Ley 1955, art. 220, de la obligación de tener un «trazador presupuestal para la paz» y un Plan Plurianual de Inversiones; al igual que tiene que trabajar en el cumplimiento de los tratados internacionales, entre ellos, los de los ODS (Documento Conpes 3918 del 15 de marzo de 2018).

En conclusión, existen suficientes lineamientos normativos externos e internos para convertir la paz en una política pública en Colombia, la cual debería, según el gobierno Petro, convertirse en una apuesta de largo aliento y, en este sentido, elevada a una política de Estado para blindarse de los vaivenes de los gobiernos de turno (Rodríguez Pastrana, 2002). Además, conviene que sea una política en diálogo con otros sectores, que vincule y ponga en trabajo coordinado y cooperado a las distintas ramas del poder público. Esta es, precisamente, la propuesta que viene desarrollando el Gobierno nacional, que ha querido darle a la propuesta de Paz Total un carácter de política de Estado (Aguilar, 2022).

La política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en

> los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación (Congreso de la República, Ley 2272 de 2022).

La política pública de Paz Total del gobierno Petro

El Gobierno nacional tiene entre sus facultades constitucionales y legales liderar el diseño, elaboración e implementación de la política pública de paz. Basado en esos lineamientos previos superiores, el gobierno Petro viene trabajando en la creación de un ambiente para que su propuesta de Paz Total tenga y desarrolle un marco político, jurídico y técnico que haga posible y viable la política pública de paz de largo aliento y sostenible. Para lograrlo, lo primero que ha hecho es presentar al Congreso de la República una iniciativa legislativa con la que buscó delimitar una ruta para la construcción de una paz completa que involucre a los múltiples actores del conflicto y cierre las puertas a la violencia armada en el país, y que, además, camine el país, con más claridad, en un escenario de construcción de paz (Congreso de la República, Proyecto de Ley Senado 181 de 2022–Cámara 160 de 2022).

Esta propuesta de Paz Total fue presentada por el Gobierno nacional el 30 de agosto y luego de los dos debates requeridos se aprobó finalmente el 4 de noviembre de 2022 y sancionada por el presidente de la República cuatro días después. La Ley de Paz Total está estructurada en cinco capítulos y veinte artículos, donde se presentan las definiciones —capítulo i, artículo 2—, los mecanismos para la Paz Total —capítulo ii, artículos del 3 al 9—, el servicio social para la paz —capítulo iii, artículos 10 y 11— y se establecen otras disposiciones —capítulo iv, artículos 12 al 18—; además, se habla de las prórrogas, la vigencia y la derogatorias —capítulo v, artículos 19 y 20—.

Esta norma posibilita analizarse, como política pública para la construcción de paz, a partir de cinco pilares: el primero es avanzar en la implementación del Acuerdo Final. Para el Gobierno nacional este acuerdo contiene varios aspectos que son relevantes para la desactivación de las causas estructurantes de los conflictos armados en Colombia; además, porque es una obligación del Estado su cumplimiento, tal como quedó establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017. En este sentido, la Ley es clara en la necesidad de cumplir «los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar» con las distintas organizaciones armadas (Congreso de la República, Ley 2272 de 2022, artículo 2).

El cumplimiento del Acuerdo Final conlleva para el Estado la implementación de todos los seis componentes que lo estructuran, entre ellos, el fundamental tema de las víctimas, que debe dialogar con los otros cuatro ejes —justicia transicional y restaurativa—, el complimiento de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación, todos ellos fundamentales en las estructuras de gobernanza de la paz (Gobierno Nacional y FARC–EP, 2016).

El segundo pilar propone continuar o reiniciar los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), reconociendo a este como un actor armado que tiene un trasfondo político y, por tanto, es necesaria una negociación distinta a la que se propone con los otros GAO. Para el gobierno Petro es claro que la tarea de negociar la paz con esta insurgencia se paralizó, a pesar de los avances que se alcanzaron durante el mandato de Juan Manuel Santos (2010–2018). El gobierno de Iván Duque (2018–2022) puso en el congelador los diálogos de paz con esta insurgencia y lo que busca el gobierno de Gustavo Petro es retomar el proceso de paz. Para esto, luego de aprobada la Ley de Paz Total, le siguió el reinicio de los diálogos de paz en Caracas, Venezuela, el 21 de noviembre de 2022, donde se reunieron los equipos negociadores para volver a reactivar todo el proceso y ponerse la meta de construir un acuerdo definitivo como lo hizo con las FARC–EP. Estos serán unos diálogos de paz donde se buscará cimentar unas transformaciones económicas, sociales y políticas en los territorios y con las comunidades para incentivar la dejación de armas de esta organización insurgente.

El tercer pilar plantea avanzar en un diálogo político y jurídico para que las estructuras disidentes y re–insurgentes de las extintas FARC–EP regresen a la vida civil. La idea del Gobierno es completar la paz con los actores que no quisieron firmar el Acuerdo Final de 2016 o que decidieron volver a la guerra luego de criticar lo acordado e implementado en una fase inicial. El Gobierno propondrá a estas estructuras armadas un diálogo jurídico y social para que retomen el camino de una salida negociada al conflicto, una salida de la guerra que podrá ser intermedia entre la negociación política y el sometimiento.

El cuarto pilar está construido alrededor de dos conceptos: «acogimiento» y «sometimiento»; los cuales son propuestos a los restantes Grupos Armados Organizados (GAO), aquellos grupos que se caracterizan por desarrollar operaciones concertadas, tener mando reconocido o responsable, y un alto impacto en los indicadores de violencia territorial. El Gobierno busca ofrecerles un «tratamiento penal benigno» como incentivo para la dejación de armas y el tránsito a las actividades legales. Se busca discutir la extradición, ponerle un límite a las penas máximas que deben cumplir y experimentar nuevas formas de castigos y penas, además de las acciones que deben realizar para el sometimiento voluntario a la justicia, como la entrega de capitales, el desmantelamiento de sus negocios ilegales y la ruta a la civilidad; asimismo, como lo plantea Carlos Medina (2022, p. 17), cumplir con las exigencias que les establezca la justicia reparativa: la entrega a las víctimas de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Finalmente, el quinto pilar, fundamental para este Gobierno, consiste en el involucramiento de los territorios y las comunidades en un diálogo nacional con el objetivo de acordar asuntos relacionados con las negociaciones de paz, el sometimiento de los GAO y el avance en el diseño e implementación de nuevas políticas económicas y sociales. Para el Gobierno es necesario que se realice una estrategia concertada de diálogos regionales y, con ello, la resolución de las conflictividades sociales. Unos diálogos que deben ser territoriales, vinculantes y donde participen la mayor cantidad de organizaciones de la sociedad civil, en especial, aquellas comunidades más afectadas por los conflictos. Diálogos regionales vinculantes que, como los que se vienen ya implementando en torno a la construcción del Plan Nacional de Desarrollo, sirvan para cumplir la promesa de fortalecimiento de

la democracia y la participación, y el empoderamiento comunitario, tendientes a fortalecer visiones de seguridad amplias y soportadas en mejores condiciones de vida.

En síntesis, la propuesta de Paz Total que se encuentra en la Ley 2272 de 2022 propone un modelo de orden público centrado en la construcción de paz, con el acompañamiento de toda la sociedad, ya sean como actores armados —con los que se desea negociar o someter— y con la sociedad civil. Es un modelo de seguridad pública y humana plural. En palabras de la Ley de Paz Total: «La política de paz será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente, integral» (Congreso de la República, Ley 2272 de 2022, artículo 2).

Las críticas a la idea de Paz Total y los retos que tiene como política pública

Como se reconoció, la política pública de Paz Total está en construcción. Hasta la fecha solo se cuenta con una ley que la respalda, de allí que sea relativamente fácil hacer preguntas, plantear cuestionamientos y advertir vacíos; que se le pueda advertir varias aristas e interpretaciones; además, muchos aspectos políticos, técnicos y administrativos en los que debe avanzar. Pero esta situación es normal en toda fase de agendamiento, diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas (Aguilar, 2022). Esta nace como una idea de un actor político que lo posiciona en la agenda pública, luego le sigue la elaboración de las propuestas y discusión, y después vendrán las otras etapas, como la de ejecución y evaluación. Precisamente, este ha sido el camino que, hasta el momento, ha seguido la propuesta de política pública de Paz Total.

La primera crítica a la política de paz es lo simplista que parece. Durante estos cuarenta años de historias de construcción de paz en el país, los conocimientos y experiencias acumuladas han sido muchas. Se pasó de pensar la paz como un silencio de fusiles a concebirla como un asunto asociado con temas profundos como la justicia, la memoria, el desarrollo y la democracia, entre muchos otros, de allí que hoy se exige a la paz mucho más que un programa de desarme, desmovilización y reinserción.

Cuando se lee la norma de la Paz Total se advierte, de inmediato, una centralidad en temas como actores armados, negociación, sometimiento y defensa de la vida, lo que lleva a pensar que se está ante un modelo clásico o tradicional de securitización que busca tan solo la dejación de armas y la recuperación del monopolio de la fuerza por parte del Estado. Esta idea se refuerza al observar cómo tres de los cinco pilares apuntan a sacar del conflicto a guerrillas, disidencias y reincidencias, y GAO.

Ante esta crítica, el primer reto para la propuesta de Paz Total es la construcción de una política que recoja los aprendizajes sobre la paz y avance en construir un modelo de pacificación que supere la simple dejación de las armas y el fin del conflicto. Un modelo que se dirija al diálogo con lo económico, lo cultural y lo político; que presente la paz como una arena donde también es importante considerar ítems como las inversiones en los territorios, la presencia de la estatalidad en la provisión de bienes y servicios, en el desarrollo y fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia; en avanzar en procesos de justicia transicional y restaurativa, entre muchos otros elementos que en la actualidad son asociados a la construcción de paz (Vargas y Jaramillo, 2002, p. 31).

La segunda crítica es que la ley es ambigua, pues en un mismo texto propone tratamientos diferentes para una guerra tan compleja. Esta norma habla de incentivos para la dejación de armas y salta de una organización con carácter político a otras con énfasis en lo criminal, como si los dos fines merecieron el mismo trato (El Heraldo, 2022, agosto 9). Este argumento ha sido el que han utilizado algunos miembros del ELN para cuestionar la propuesta del Gobierno. Consideran que incluir a todos los actores en una misma norma genera confusiones, pues agrupa actores que tienen fines muy distintos.

En este escenario, el reto del Gobierno es persuadir a todos los actores armados y también a toda la sociedad de que el hecho de estar todos en una misma norma no los iguala: que los tratamientos son diferenciales. Esta diferenciación es clara en la norma, pero aún falta mucha pedagogía para que se entiendan los matices que propone la ley, decir con claridad que cada grupo tiene un tratamiento diferencial, que con unos se busca una negociación política, mientras con otros se habla de sometimiento a la justicia, propio de la política criminal; que una cosa será negociar con el ELN, con quienes se tendrá una agenda y un proceso de paz con final abierto, reconociendo el origen político de la organización; y otra será la negociación con estructuras criminales como el Clan del Golfo, cuyo rasgo diferenciador son las actividades ilícitas económicas (Badillo y Trejos, 2022).

Y la tercera crítica, que se desprende en parte de la anterior, se encuentra en el mensaje implícito perverso que lleva la propuesta. Para los críticos, la propuesta que se le hace tanto a las disidencias como a los GAO es que delinquir y luego dejar las armas es el camino, que el «buen padre» del Estado está abierto a que se cometa crímenes y luego se perdonarán los infortunados hechos. Esta conducta del Estado, la de siempre tener las puertas abiertas al diálogo y al sometimiento, según los críticos, genera un incentivo constante perverso a delinquir y después explorar la vía de la negociación. Una actitud del Estado que hace que constantemente se esté en procesos de reciclaje de organizaciones ilegales. Situación que lleva finalmente a que se estén presentando ciclos repetitivos de violencia que no pueden nunca cerrarse (CNN, 2022, octubre 27; De la Calle, 20 de septiembre de 2022).

Aunque esta última crítica es en parte cierta, hay que reconocer que también existe una aparición y reaparición constante de actores armados en Colombia. La gran cantidad de recursos con los que cuenta el país se presentan siempre como incentivos para que el crimen organizado aparezca, se extienda y mute. Lo que propone el Gobierno con la Paz Total es reconocer el ambiente potencial de presencia de actores armados y, en este sentido, la necesidad de tener abiertas las puertas para que los diversos GAO consideren el sometimiento a la justicia como una opción. Con ello se estarían ampliando las vías para reducir la violencia en el país y controlar de otra forma el orden público. En conclusión, la política de Paz Total, en lugar de ser una ruta de terminación definitiva del conflicto armado y de las violencias, es una ruta de transformación del conflicto armado interno, una ruta que posibilita una salida negociada al crimen organizado.

Al igual que estas tres críticas, en el contexto actual son muchas más las que pueden hacérsele a la propuesta de Paz Total. Como se ha advertido, lo que evidencia es lo inacabado que se encuentra el proyecto de política pública. Esta es una idea en construcción que requiere de muchos frentes de trabajo para concretarse como

política pública estable, de largo plazo, democrática, aceptada e incorporada en la cultura política colombiana. A continuación, se señalan cuatro elementos que deben considerarse para avanzar en la construcción de la Paz Total como política pública.

La primera lección es que debe ser una política pública con un enfoque territorial. Tal vez el mayor aprendizaje que nos dejan estos seis años en los que se ha implementado el Acuerdo Final de paz es la importancia de lo territorial. El enfoque territorial reconoce que los problemas son diversos y específicos de cada localidad; además, debe vincularse a las comunidades, a los gobiernos locales y a los actores diversos de las regiones en los programas que ayudan a cerrar los conflictos (Valencia *et al.*, 2020).

Esta primera sugerencia en el diseño e implementación de la política pública de paz debe traducirse en la construcción de la paz desde lo local. Es con las comunidades de esos territorios que debe divulgarse para diseñar acuerdos humanitarios. La Ley de Paz Total entrega a los gobiernos locales el poder para que realicen este tipo de acuerdos que humanicen el conflicto y, aunque es una delegación directa del presidente en las regiones de paz, no le abre la puerta indiscriminadamente a todos los alcaldes o gobernadores. Hay que avanzar en desarrollar, desagregar y fijar muy bien las figuras que propone la ley, como la de «comisionados de paz regionales», actores que tienen entre sus responsabilidades adelantar el tema en las zonas donde la violencia es más fuerte y proponer a los armados la posibilidad de una salida negociada, pero antes, una humanización del conflicto.

La segunda recomendación es traer de otras políticas públicas los aprendizajes en el tema de lo poblacional. A partir de la Constitución Política de 1991 ha quedado claro que la participación ciudadana se logra con mayor fuerza cuando los problemas se focalizan en una población y, a la vez, se les involucra en las soluciones. El conflicto armado ha afectado de manera diferencial a las poblaciones: comunidades negras, indígenas, niños y niñas, poblaciones LGTBIQ+, entre otros, han mostrado la fuerza con que se les ha atacado y violentado (Comisión de la Verdad, s. f.). A partir de la Ley de Justicia y Paz en 2005 la aparición de las víctimas y, entre ellas, sus distintas clases, ha permitido un mayor involucramiento en el diagnóstico de los problemas y en la búsqueda de soluciones, posibilitando, finalmente, políticas públicas más precisas y participativas.

La idea es que la política pública de Paz Total tenga en cuenta estas poblaciones. El tercer capítulo de esta norma habla de un servicio social que cumplirán los jóvenes en la construcción de paz. Esta población, si se sabe involucrar de manera asertiva, se puede convertir en un gran agente dinamizador y constructor de paz. El cambio de un servicio militar obligatorio por una labor social transforma la relación de los jóvenes con la guerra. Una población que puede vincularse al desarrollo social, a la defensa del medio ambiente o al trabajo comunitario y con las víctimas.

La tercera recomendación está en la vinculación a la Paz Total de los múltiples sectores del Estado. Si algo ha cambiado en el diseño e implementación de las políticas públicas en Colombia y el mundo es pensarlas como una responsabilidad multisectorial. La solución de problemas sociales requiere siempre del involucramiento de muy distintas autoridades de las diversas ramas del poder y del ámbito público. Es necesario que el Estado, como organismo multiactor, estructurado

por muchas agencias y organismos, intervengan en el ciclo de las políticas públicas.

Tal como lo dice la Ley de Paz Total, se debe trabajar en vincular y articular «todas las ramas y niveles del poder público. Los diferentes gobiernos garantizarán su continuidad». Piénsese, por ejemplo, en el tema de las víctimas y su atención. Este importante asunto requiere una apuesta transversal que demanda el apoyo de los ministerios de Agricultura, Vivienda, Desarrollo, Hacienda, entre otros. Que contribuyan con recursos, con tierras, con viviendas, con carreteras, con programas de salud, educación y demás. Es necesario que ninguno de ellos se quede al margen en la construcción de la paz.

De esta tercera recomendación se desprenden dos aristas: por un lado, la importancia de reconocer el diseño y rediseño institucional. La aparición de una nueva política exige muchas veces la creación de nuevos organismos que ejecuten los programas. En el caso de la Paz Total, la ley habla de la creación de una instancia de «Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación» de los GAO que cumpla la función de indicar la viabilidad de negociar con una estructura armada el sometimiento a la justicia, un organismo que, según la norma, «debe ser coordinada por el Ministerio de Defensa Nacional y contará con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y el Alto Comisionado para la Paz».

La segunda arista es lo financiero. Los recursos son fundamentales para cualquier política pública, sin ellos es casi imposible ejecutar planes, programas y acciones. Además de tener una norma como lo es la Ley 2272 de 2022, es necesario avanzar en el diseño de una hoja de ruta para delinear el camino entre los objetivos y la evaluación de la política pública, la cual debe tener claros los recursos y su utilización (Valencia y Tafur, 2022). Debe pensarse en la creación de un fondo para la paz como una figura que unifique los recursos dispuestos en el Fondo de Inversión para la Paz y el Fondo Colombia en Paz (Estrada, 2022).

En síntesis, la conversión de una idea como la de Paz Total en una política pública que esté posicionada en la agenda pública, que se encuentre desarrollada normativamente, que tenga clara la manera administrativa en cómo funcionará y que considere todos los aspectos técnicos requiere de mucho trabajo y articulación. Si la Paz Total quiere dejarse instalada en este gobierno como una política de Estado, es decir, que permanezca en el tiempo —por lo menos durante tres periodos presidenciales (Aguilar, 2022)—, que cuente con un grado alto de legitimidad y apoyo ciudadano, y que tenga efectividad en el cumplimiento de sus objetivos, requiere de pensar seriamente estos elementos que son comunes y exitosos en el análisis de las políticas públicas en el Colombia.

El Gobierno debe trabajar en que esta política incluya a todos los actores o, al menos, a la mayor cantidad que pueda, esto le dará un halo colectivo y pluralista; una política que tenga en cuenta a los territorios, sus necesidades, particularidades y que se diseñe con las poblaciones que allí habitan e intervienen; una política integral que involucre a todos los ámbitos del Estado y a todas sus agencias para que sea transversal; una política que se desarrolle, se articule y se amplíe a todas las ramas del poder, y que todos contribuyan con ideas, trabajo y recursos, así logrará permanecer en el tiempo; una real política pública que cuente con apoyo institucional, programas diseñados y en ejecución, con una infraestructura para la paz que le sea

difícil el desmonte y que, independientemente de la línea ideológica que ejerza el poder en el Estado colombiano, sean ejecutadas.

Notas

[*] Este texto es resultado del proyecto de investigación *Estructuras de gobernanza para el posacuerdo con las FARC-EP en Colombia (2016-2020)*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), Universidad de Antioquia, y realizado en la línea Conflicto armado, paz negociada y posconflicto del Grupo de Investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos.

[1] Según Barbara Walter (2010, septiembre 13), esta situación es la más común en el mundo: cerca de 90% de los conflictos que iniciaron en el siglo xxi se dieron en países donde ya había existido un conflicto previo.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar, Luis. (2022). El entreacto político de las políticas públicas. *Gobierno y Políticas Públicas,* 1, pp. 5-9. https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2022/11/Gobierno-Revista-Digital-Final-1.pdf

2. Badillo, Reynell y Trejos, Luis. (2022). Criminales o políticos: cuestionemos los falsos dilemas de la paz total. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 157-162). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/

3. CNN en español. (2022, octubre 27). ¿Qué es la «paz total» que propone Petro y qué grupos armados han mostrado interés en acogerse? https://cnnespanol.cnn.com/2022/10/27/colombia-paz-total-petro-grupos-armados-ilegales-interes-orix/

4. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

5. Colombia. Congreso de la República. Ley 1106. (22 de diciembre de 2006). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22629

6. Colombia. Congreso de la República. Ley 1421. (21 de diciembre de 2010). Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1421_2010.html

7. Colombia. Congreso de la República. Ley 1738. (18 de diciembre de 2014). Por

medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1738_2014.html

8. Colombia. Congreso de la República. Ley 1941. (18 de diciembre de 2018). Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1941_2018.html

9. Colombia. Congreso de la República. Ley 2272. (4 de noviembre de 2022). Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de Paz de Estado, se crea el Servicio Social para la Paz, y se dictan otras disposiciones. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883

10. Colombia. Congreso de la República. Ley 37. (23 de marzo de 1981). Por la cual se declara una amnistía condicional. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593156#:~:text=DECRETA%3A,vigencia%20de%20la%20presente%20Ley.

11. Colombia. Congreso de la República. Ley 548. (23 de diciembre de 1999). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0548_1999.html

12. Colombia. Congreso de la República. Ley 782. (23 de diciembre de 2002). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0782_2002.html

13. Colombia. Congreso de la República. Proyecto de Ley Senado 181–Cámara 160. (30 de agosto de 2022). Por medio del cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, se define la política de paz de estado, y se dictan otras disposiciones. http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/196-por-medio-del-cual-se-modifica-adiciona-y-prorroga-la-ley-418-de-1997-se-define-la-politica-de-paz-de-estado-y-se-dictan-otras-disposiciones-br-mensaje-

14. Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3918. (15 de marzo de 2018). Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3918.pdf

15. Comisión de la Verdad. (2022). Hay futuro si hay verdad. https://www.comisiondelaverdad.co/hay-futuro-si-hay-verdad

16. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2012). *Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*. Ginebra: CICR. https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/publications/icrc-003-0321.pdf

17. Cudris, Lorena y Barrios Núñez, Álvaro. (2018). Malestar psicológico en víctimas del conflicto armado. *CS,* 26, pp. 75–90. https://doi.org/10.18046/recs.i25.2654

18. Charry, Liliana. (2016). Impactos psicológicos y psicosociales en víctimas sobrevivientes de masacre selectiva en el marco del conflicto en el suroccidente colombiano en el año 2011. *Colombia Forense,* 3 (2), pp. 53–62. https://doi.org/10.16925/cf.v3i2.1756

19. Chaverra, Alexander. (2022). De la retórica a la práctica: ¿Cuál es la institucionalidad para la Paz Total? En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 291–296). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/

20. De la Calle, Humberto [@DeLaCalleHum] (20 de septiembre de 2022). Apoyamos la voluntad de paz del Gobierno, pero no podemos premiar a quien incumplió su firma. *Twitter*: https://twitter.com/DeLaCalleHum/status/1572189037649068042?s=20&t=A75ptG1tt03zDnUEXzny8Q

21. El Heraldo (2022, agosto 9). La paz total es una falsa paz: ELN critica la propuesta de Petro. https://www.elheraldo.co/colombia/la-critica-que-hace-el-eln-la-politica-de-paz-de-petro-929379

22. Embid, Antonio y Martín, Liber. (2018). Lineamientos de políticas públicas. Un mejor manejo de las interrelaciones del Nexo entre el agua, la energía y la alimentación. *Recursos Naturales e Infraestructura,* 189. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44183/1/S1800859_es.pdf

23. Estrada, Jairo (2022). El desafío de rehacer el Acuerdo de paz con las FARC-EP. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 45–56). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/

24. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2022). Petro en *100 días.* Bogotá, D. C.: Pares. https://www.pares.com.co/_files/ugd/e7c20b_01a68cfbe82e4bac92ce047e817acca9.pdf

25. Gobierno Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.

26. Hincapié, Sindy y Valencia, Germán. (2014). Incentivos económicos para la desmovilización de la insurgencia en Colombia. *Perfil de Coyuntura Económica,* 24, pp. 49–69. https://doi.org/10.17533/udea.pece.n24a03

27. Human Rights Watch. (2022, agosto 19). Carta al presidente Gustavo Petro sobre la «paz total». https://www.hrw.org/es/news/2022/08/19/carta-al-presidente-gustavo-petro-sobre-la-paz-total

28. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2022, agosto 2). Cifras durante el gobierno de Iván Duque-Balance de la violencia en cifras.

https://indepaz.org.co/cifras-durante-el-gobierno-de-ivan-duque-balance-de-la-violencia-en-cifras/

29. López, Nicolas y Mantilla, Jorge (2022). Seguridad Humana y Paz Total. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 189–196). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/

30. Medina, Carlos (comp.). (2022). El concepto de paz total. En: *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 13–20). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/

31. Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución A/RES/73/1. (3 de octubre de 2018). Declaración política aprobada en la Cumbre por la Paz Nelson Mandela. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/303/60/PDF/N1830360.pdf?OpenElement

32. NotiCentro CM&. (14 de septiembre de 2022). *Alto comisionado para la paz, Danilo Rueda sobre proceso de diálogos regionales para la «Paz Total»* [Archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=unOALXfdUtY&t=1s&ab_channel=NotiCentroCM%26

33. Oquendo, Catalina. (2022, agosto 9). La Cruz Roja Internacional: «En Colombia hay seis conflictos armados». https://elpais.com/america-colombia/2022-08-09/la-cruz-roja-internacional-en-colombia-hay-seis-conflictos-armados.html

34. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (S. f.). Objetivos de desarrollo sostenible. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

35. Petro, Gustavo. (2022, agosto 7). Discurso de posesión de Gustavo Petro. *Cuestión Pública*. https://cuestionpublica.com/discurso-de-posesion-gustavo-petro/

36. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). Informe sobre Desarrollo Humano 1994. México, D. F.: FCE. https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr1994escompletonostatspdf.pdf

37. Rodríguez Álvarez, Santiago. (2022, septiembre 27). Iván Cepeda, el arquitecto de la paz total. *La Silla Vacía*. https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/ivan-cepeda-el-arquitecto-de-la-paz-total/

38. Rodríguez Pastrana, Álvaro. (2022). De la paz total a la transformación del conflicto. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 163–170). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/

39. Valencia, Germán. (2013). Alternancias de la paz y la guerra en Colombia, 1978–2013. *Debates*, 64, pp. 44–54.

40. Valencia, Germán. (2019). *Organizarse para negociar la paz: Gobernanza de la paz negociada en Colombia, 1981–2016.* Medellín: Universidad de Antioquia.

41. Valencia, Germán. (2022, noviembre 22). La Paz Total busca ser política de Estado. *Pares.* https://www.pares.com.co/post/la-paz-total-busca-ser-pol%C3%ADtica-de-estado

42. Valencia, Germán; Restrepo, Adrián; Castaño, Óscar; Correa, Edwin y Chaverra, Fredy. (2020). La construcción de la paz territorial en Colombia. Avances, dificultades y retos a dos años del Acuerdo Final con las FARC–EP. En: Angarita, Pablo (ed.). *De territorios violentos a la paz territorial. Territorios, violencias, prisiones e inseguridades* (pp. 131–159). Medellín: Universidad de Antioquia, Unaula y Clacso. https://doi.org/10.2307/j.ctv2v88cdt.8

43. Valencia, Marcela y Tafur, Jorge. (2022). Plata y Estado: un análisis acerca de los mecanismos de financiación y de coordinación interinstitucional en la política de Paz Total. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 241–249), Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/

44. Vargas, Alejo y Jaramillo, Mauricio. (2022). Abecé de la Paz Total en Colombia: del Centro a los territorios. En: Medina, Carlos (comp.). *Paz Total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz* (pp. 29–34). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia. https://www.lahojarasca.co/2022/11/18/paz-total-comp-carlos-medina-gallego/

45. Walter, Barbara. (2010, September 13). Conflict Relapse and the Sustainability of Post–Conflict Peace. *World Development Report 2011.* https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9069/WDR2011_0008.pdf?sequence=1&isAllowed=y